



## Har EU-domstolen indflydelse på EU's politik?

Martinsen, Dorte Sindbjerg

*Published in:*  
Politologisk Årbog 2015-2016

*Publication date:*  
2016

*Document version*  
Tidlig version også kaldet pre-print

*Citation for published version (APA):*  
Martinsen, D. S. (2016). Har EU-domstolen indflydelse på EU's politik? I C. Jensen (red.), *Politologisk Årbog 2015-2016* (s. 80-82). Hans Reitzels Forlag. Politologisk Årbog Bind 2015-2016

# Har EU-domstolen indflydelse på EU's politik?

**Det har længe været opfattelsen, at EU-domstolen har afgørende indflydelse på EU's politiske udvikling, men er det nu også sådan, det hænger sammen? Undersøgelser tyder på, at politikerne forholder sig kritisk til domstolens indflydelse.**

*Af Dorte Sindbjerg Martinsen, professor, Københavns Universitet*

*I Politologisk Årbog (2016). Carsten Jensen (ed.) Hans Reitzels Forlag; 80-82*

EU-domstolen betegnes ofte som aktivistisk og uden for politisk kontrol. Den er blevet beskyldt for at udvide EU's kompetencer, mens politikerne bare må se til. Siden forskere i 80'erne præsenterede domstolen som EU's egentlige magtinstans, har vi fået gentaget, at den retslige integration baner vejen for politisk integration – uden medlemsstaterne eller de folkevalgte i Europaparlamentet har mulighed for at modsætte sig.

Den fortælling har gjort ondt i den demokratiske debat om EU, fordi den understøtter argumentet om 'glidebaner' i EU's integration, hvor unionens jurister bliver de reelle beslutningstagere, og politikerne står tilbage som magtesløse – i hvert fald på den lange bane og i de store spørgsmål. Og den gør særligt ondt, når EU bevæger sig ind på de områder, vi mente var nationale, såsom velfærdsområdet.

Men hvor meget ved vi egentlig om EU-domstolens indflydelse på EU-politikken? Hvor magtfuld er den, kan den presse unionens integration fremad, selv om der er politisk vilje imod, og accepterer politikerne så bare, hvad domstolen dikterer?

## Bruges dommene strategisk?

En optælling fra EU-domstolens afgørelser 1961-2014 viser, at velfærdspolitik er et af de områder, hvor der har været flest domstolsafgørelser. Jeg har de seneste år undersøgt EU-domstolens indvirkning på de efterfølgende politiske beslutningsprocesser på velfærdsområdet. Velfærdsområdet er i denne undersøgelse bredt defineret og omfatter bl.a. fri bevægelighed og velfærd, sundhedspolitik, ligestilling og arbejdsmarkedet.

Som udgangspunkt var antagelsen den almindeligt accepterede; at domstolen er den autoritative stemme i forholdet mellem ret og politik i EU, og at politikken må bøje af og indordne sig, når først domstolen har talt. Projektets resultater viste dog, at EU's politiske institutioner forholder sig aktivt og ofte kritisk til den retslige integration, og at de kan begrænse konsekvenserne af domstolens fortolkninger ganske betydeligt.

Vi har ofte set, at EU-domstolen har tolket anderledes, end det medlemsstaterne mener, er principperne eller omfanget af deres politiske aftaler, og det er netop den efterfølgende politiske respons, jeg har undersøgt. EU-Kommissionen er første institution på banen, og det er her, det foreslås, hvordan man skal forholde sig politisk. Min antagelse var, at de afgive domme blev brugt strategisk af Kommissionen til at presse eller overbevise medlemsstaterne og

europaparlamentarikerne om, at de ikke rigtigt har andet valg end at acceptere, hvad domstolen allerede har sagt. Med projektet kunne jeg til dels bekræfte, at Kommissionen forsøger at bruge domspraksissen som en autoritativ begrundelse for, at der kun er et begrænset antal valg, man politisk kan træffe. Analyserne viste dog også, at det ikke er noget, Kommissionen har stor succes med, og det er der tre grunde til.

For det første er kommissærerne ikke altid enige. De læser f.eks. ikke dommene på samme måde og kan derfor have forskellige fortolkninger af den samme afgørelse. For det andet kan de forskellige administrationer i Kommissionen, de såkaldte generaldirektorater, kan have forskellige fortolkninger af, hvad domstolens domme muliggør rent politisk. Og for det tredje har EU's lovgivende institutioner, Ministerrådet og Europaparlamentet, forskellige holdninger til, hvordan man skal besvare domstolens praksis. De læser og forholder sig bl.a. til dommene ud fra nationale synspunkter og ideologisk ståsted, og derfor kan de bevæge sig langt væk fra Kommissionens oprindelige hensigter.

### **Ikke som forudset**

I den teoretiske diskussion af forholdet mellem ret og politik synes hovedkonklusionen at være, at EU's politikere ikke kan eller vil stille noget op imod domstolen. Særligt tre begrundelser har været fremhævet i denne debat.

For det første fremstår dommene for tekniske og apolitiske til, at de får den fornødne politiske interesse. Dommenes tekniske-juridiske karakter slører de politiske konsekvenser for de folkevalgte.

For det andet er EU-politikerne – og politikere i det hele taget – mest optagede af, hvad der rører sig her og nu. Opfattelsen er, at politikerne ikke interesserer sig for de domme, der ikke har nævneværdige økonomiske konsekvenser. De handler ud fra kortsigtede tidshorisonter og tænker på det kommende valg, mens domstolen har et længere perspektiv. Dommenes langsigtede betydning toner altså ud i politikens almindelige glemsel.

Den tredje begrundelse er, at EU's politiske system er for fragmenteret. Beslutningsprocessen i EU gør det næsten umuligt at etablere det nødvendige flertal, der skulle til for at korrigere domstolen. Hvis det drejer sig om traktatmæssige fortolkninger, kræver det en traktatændring, og det er så godt som umuligt med den enstemmighed, det kræver mellem medlemsstaterne, og efterfølgende ratificering i de nationale parlamenter eller i befolkningerne. Og hvis det er fortolkninger af almindelig lovgivning, ja så er det også op ad bakke. Direktiver og forordninger kræver kvalificeret flertal i medlemsstaterne og er blevet sværere at få igennem, nu hvor de som oftest også kræver flertal i Europaparlamentet.

Sådanne teoretiske antagelser var også udgangspunktet for mit forskningsprojekt, men der er imidlertid behov for at revidere vores syn på EU-politikken og den retslige integration. For det første, er det et stykke tid siden, domstolen ikke havde politisk bevågenhed, hvis det nogensinde var tilfældet. Når kommissionen fremsætter forslag, der begrundes i domstolens praksis, går den

politiske aflæsning og fortolkning i gang. Forskningsprojektet viste altså ikke mange eksempler på en politisk accept af 'fordi domstolen har sagt det'-logikken.

For det andet, er den politiske glemsel ikke så udpræget, som vi måske går og tror. Hvis politikerne i Ministerrådet eller Europaparlamentet synes at glemme, er der embedsmænd eller interesseorganisationer, der husker for dem. Faktisk spiller Europaparlamentets organisation og parlamentarikerne en afgørende rolle. Parlamentets udvalg og deres sekretariater har en del institutionel hukommelse, og systemet omkring ordførerne og skyggeordførerne gør, at parlamentet har sine eksperter på områderne, der husker og sidder på den detalje, der kan gøre forskellen i, hvordan retlige fortolkninger behandles og skrider frem gennem den politiske proces. I såvel spørgsmålet om sundhedsbehandling over grænser, arbejdstid og kontrolforanstaltninger ift. udstationerende virksomheder var europaparlamentarikerne afgørende i processen, omend langt fra altid enige.

For det tredje er EU's politiske system nok fragmenteret, men vigtige kompromisser kan etableres, og de kan begrænse konsekvenserne af domstolens domme. Som i andre politiske systemer er det et spørgsmål om det politiske flertal i Ministerrådet og EU-parlamentet hver især og på tværs.

### **Domstolens indflydelse kan begrænses**

Overordnet set viste mit forskningsprojekt, at EU's politiske institutioner over tid er blevet mindre villige til at acceptere en domstolsdrevet forandringsproces. Der synes at være mere politisk opmærksomhed på domstolen og mindre accept af at generalisere, hvad domstolen har fortolket frem – også uden for Danmark.

Projektet viste et politisk afgrænsningsrum for, hvad der bliver effekten af domstolens domme. Den efterfølgende EU-politik, som den udfolder sig mellem Kommissionen, Ministerrådet og Europaparlament, er afgørende for, hvor bred og generel betydning den retslige integration får. Det er vigtigt for vores demokratiske diskussion af EU's retslige orden og politiske system. Selv når domstolen buldrer derudaf, kan politikken altså komme igen.

Som i andre politiske systemer er de politiske svar langt fra fuldstændige, men består af kompromisser og halve løsninger. Men de lægger nuancer ind, undtagelser og afgrænsninger i forhold til den retslige integration, som medlemsstaterne så igen fortolker på, når retsakterne skal implementeres. Det er her i rummet mellem ret og politik, at den institutionelle dialog foregår, og den er afgørende for, hvor langt og hvor dybt det indre marked får lov til at påvirke velfærdsområdet.

### **Litteratur:**

Dorte Sindbjerg Martinsen (2015). *An Ever More Powerful Court? The Political Constraints of Legal Integration in the European Union*, Oxford University Press.

Dorte Sindbjerg Martinsen (2015). Judicial Influence on Policy Outputs? The Political Constraints of Legal Integration in the European Union. *Comparative Political Studies*, 49(12), 1612-1660.